

Le foncier agricole dans une société urbaine

INNOVATIONS ET ENJEUX DE JUSTICE

Coline PERRIN

Brigitte NOUGARÈDES



Photo de couverture: © Cardère 2020
*Lotissements en construction en zone périurbaine
sur des prés de fauche irrigués par gravitation*

Ce volume est issu du projet ANR Jeunes Chercheurs JASMINN (« Protection du foncier agricole périurbain en Méditerranée: enjeux de justice et innovations foncières ») coordonné à l'UMR Innovation (Montpellier) par Coline Perrin de 2015 à 2019.

Nous remercions tous les chercheurs qui se sont impliqués dans ce projet, depuis les journées d'études jusqu'à la publication. Nous remercions également Bruno Msika, Christelle Raynaud, Christophe-Toussaint Soulard et Sylvie Zasser pour leurs relectures et leur aide dans la finalisation du manuscrit.

L'édition de cet ouvrage a été financée par l'Agence nationale de la Recherche (projet JASMINN ANR-14-CE18-0001) et le département ACT (précédemment département SAD) de INRAE.



Référence

Perrin C., Nougaredès B. (coord.), 2020. *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd., 358 p.

© INRAE, 2021
e-ISBN : 2-7380-1442-9

<https://cardere.fr>

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) - 20 rue des Grands Augustins 75006 Paris - Tél. 0144 074770 / Fax 0146 34 6719.

SOMMAIRE

INTRODUCTION *Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice* – Coline Perrin, Brigitte Nougarèdes 7

PARTIE I

PRÉSERVER LES PAYSAGES PÉRIURBAINS PAR L'URBANISME

Repérer et comparer des innovations foncières. Enseignements d'une collection d'initiatives de gestion du foncier agricole périurbain en Languedoc-Roussillon
Coline Perrin..... 31

Regrouper les constructions agricoles. Des innovations pour préserver le foncier dans un contexte viticole – Brigitte Nougarèdes 67

Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres
Rozenn Trédan, Coline Perrin..... 101

PARTIE II

RECONQUÉRIR LES FRICHES AGRICOLES

Réduire les friches agricoles périurbaines. Mobilisation de la mairie, des propriétaires privés et des éleveurs du piémont à Clairà (Pyrénées-Orientales) – Camille Clément, Martine Napoléone, Yohann Michaud, Roberto Cittadini, Élodie Campoy 131

Vers une gestion agricole des espaces naturels. De nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault
Lucette Laurens, Pascale Scheromm, Annabel Rixen, Christophe-Toussaint Soulard 153

PARTIE III

MOBILISER LE FONCIER PUBLIC POUR NOURRIR LA VILLE

<i>Justice foncière et agriculture nourricière de proximité</i> – Adrien Baysse-Lainé	183
<i>Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier</i> Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin	209
<i>Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne</i> Françoise Jarrige, Cyril Mumenthaler, Joëlle Salomon Cavin.....	233

PARTIE IV

INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

<i>Comment entretenir le bâti agricole patrimonial? Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan</i> – Paola Branduini, Elena Colli.....	255
<i>Innovations institutionnelles. Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie</i> – Jean-Philippe Colin, Ali Daoudi ..	287
<i>Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles</i> Romain Melot	313
POSTFACE <i>De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes</i> – Éric Charmes	333
<i>Les auteurs et coauteurs</i>	349

POSTFACE

De la confrontation aux transactions

Les mutations des relations entre villes et campagnes

Éric CHARMES

Cette postface propose une lecture de ce livre du point de vue des études urbaines. *A priori*, cela signifiait lire ce livre du point de vue de l'accusé, ou du moins comme l'un de ceux qui regardent les espaces non bâtis, et notamment les terres agricoles, comme des réserves foncières, des espaces disponibles pour l'urbanisation future. Cependant, ce livre, et c'est sa première qualité, montre clairement que de telles perspectives sont en train d'être dépassées. Les capacités de résistance de l'agriculture aux agressions des villes restent certes une question centrale, mais de plus en plus cette question laisse la place à d'autres, sur l'articulation entre usages citadins et agricoles des sols. Les rapports entre l'agriculture et l'urbanisation ne se réduisent plus à un jeu à somme nulle où la seconde gagnait ce que la première perdait. Chez les aménageurs, les terres agricoles ne sont plus vues comme de simples feuilles blanches, de même que les agriculteurs ne pensent plus systématiquement la ville comme un agent étranger ou pire comme un ennemi. Comme Monique Poulot et ses collègues (2016) le soulignent, les relations entre villes et campagnes s'inscrivent de moins en moins dans le registre de l'opposition et de plus en plus dans celui de la transaction, de l'échange. Cette évolution s'exprime de diverses manières, comme avec la mise en débat des relations que villes et campagnes nouent autour de l'alimentation, ou encore avec les discussions sur les bilans carbone. Tout cela débouche sur des volontés d'élaborer des projets partagés de territoire (les « contrats de réciprocité » en sont une illustration certes encore balbutiante mais significative).

Monique Poulot et ses collègues emploient le terme transaction en s'inspirant des travaux de Jean Rémy. Selon ce dernier, la transaction ne se réduit pas à sa dimension économique. La transaction ne résulte pas seulement d'un échange de biens, elle peut aussi être sociale, comme lorsque des acteurs porteurs d'intérêts différents négocient leur coexistence. Et

comme Jean Rémy l'explique dans un entretien accordé à la revue *Négociations* (2005), la transaction a partie liée avec l'innovation : « Au terme d'une séquence transactionnelle, le produit peut renforcer l'ordre préexistant ou le déformer. Mais ce produit transactionnel va être à l'origine d'une nouvelle séquence et, au fil des séquences et d'une convergence entre une pluralité de cas, une nouvelle normativité peut prendre corps, se condenser. Cette condensation peut être très ténue au départ, puis s'épaissir au fur et à mesure des séquences transactionnelles ultérieures pour finir par transformer de façon significative le contexte et les normes de comportement ». Ces mots de Jean Rémy résument bien, de manière abstraite, les processus détaillés tout au long de ce livre. En entrant dans un processus transactionnel, villes et campagnes se sont engagées dans une redéfinition de leurs relations. Cette postface insiste sur les origines et les modalités de ce processus.

L'URBANISATION CONTRE L'AGRICULTURE OU LA DIFFICILE DÉFENSE D'UNE LIGNE DE FRONT

Avant de détailler les transactions présentées dans ce livre, il faut commencer par ce qui reste la vision dominante des relations entre villes et campagnes, celle d'une agriculture mise en péril par l'avancée du front urbain. Dans un monde agricole autonome, isolé de toute influence extérieure, les terres s'échangent en vue d'une production agricole et leur valeur dépend de ce qu'il est possible d'y cultiver. Mais les marchés fonciers agricoles ne sont pas autonomes (Comby 2010), ils sont souvent perturbés par l'intérêt que d'autres usagers portent aux terres.

Dans un grand nombre de situations, la production agricole est l'usage le plus rentable du sol. C'est notamment le cas dans les secteurs ruraux que l'on dit « isolés », loin des grandes métropoles et à l'écart des flux touristiques, et où par ailleurs aucune activité industrielle n'a particulièrement intérêt à s'implanter. Dans ces secteurs, la demande de logement est faible et le terrain à bâtir vaut généralement moins que la terre agricole. Mais lorsqu'un territoire devient attractif pour les touristes ou intègre l'aire d'influence d'une ville, les choses changent. Des usages autres qu'agricoles prennent de la valeur. Ces usages possibles sont multiples, entre le commerce et les cabanes de week-end, en passant par les équipements. On s'en tiendra ici à la question du logement.

Le principal vecteur de transformation de terres agricoles en terres urbanisées est la périurbanisation, soit l'extension de l'aire d'influence d'une ville sur des campagnes voisines, jusqu'alors relativement isolées. De fait, en France, les campagnes dynamiques sont dans huit cas sur dix périurbaines, le tourisme étant l'autre grand vecteur de dynamisme des campagnes (Pistre 2011). Dans les communes concernées par la périurbanisation, les premiers

signes se manifestent généralement par l'intermédiaire de jeunes ménages qui se présentent en mairie en disant être à la recherche d'un terrain à bâtir, ou par la visite d'un individu en quête de terrains qui pourraient devenir constructibles.

Face à cette pression, le monde agricole n'est pas démuni. En France, il contrôle même bien souvent la situation. Dans les campagnes isolées, il domine largement les conseils municipaux et donc les procédures d'élaboration des règlements d'urbanisme. Or il suffit *a priori* que ce dernier interdise toute nouvelle construction pour que la pression foncière exercée par la ville voisine reste aux portes de la commune.

Cette pression foncière est forte cependant. Sauf cas particulier, les nouveaux usages des sols amenés par la périurbanisation ouvrent des perspectives de valorisation sans commune mesure avec celles offertes par l'agriculture. Près des plus grandes villes, l'écart de prix peut être très important, notamment pour les terrains agricoles desservis par une route où passent les réseaux d'électricité et d'eau. Dans ce cas, la terre agricole peut voir sa valeur passer de 60 cts le m² (prix moyen actuel) à 100 ou 200 €.

Il faut alors s'imaginer le conseil municipal d'un village où l'on discute de l'évolution du règlement d'urbanisme et où une décision d'ouverture à l'urbanisation peut rapporter plusieurs millions d'euros. Il existe certes des taxes sur les plus-values foncières, mais leur taux baisse avec le temps, jusqu'à devenir nul au bout de trente ans. Il existe aussi des taxes sur les terrains rendus constructibles, mais ces taxes ne sont en vigueur que depuis la fin des années 2000, et leurs taux cumulés évoluent entre 10 % et 20 %, ce qui laisse de belles plus-values. Celles-ci font évidemment tourner bien des têtes.

En outre, le monde agricole n'est pas uniformément uni derrière la défense de l'agriculture. Ses acteurs n'ont pas tous les mêmes intérêts : la pression foncière qui accompagne la périurbanisation enfonce des coins, par exemple entre propriétaires et fermiers, lesquels, à la différence des premiers, ont plus à perdre qu'à gagner dans la conversion de leurs terres en terrains à bâtir ; ou encore entre ceux qui peuvent facilement se relocaliser ou amputer d'un hectare leur exploitation et ceux, comme les producteurs de fruits, pour lesquels une délocalisation est beaucoup plus problématique (Melot *supra*). Par ailleurs, pour ceux qui souhaitent partir à la retraite, ou pour ceux, malheureusement trop nombreux, qui se heurtent à des fins de mois difficiles, la périurbanisation n'est pas seulement une menace, c'est une opportunité : vendre une partie des terres peut assurer une retraite convenable, sauver une exploitation, ou encore aider des enfants à se lancer dans la vie (Langumier 2008).

Les digues cèdent donc plus ou moins facilement, selon les structures foncières locales, et en fonction des relais politiques dont les propriétaires fonciers les plus intéressés par les plus-values disposent au sein des conseils municipaux. Mais bien souvent elles cèdent. Pour ceux qui veulent freiner ou empêcher ces reculs de l'agriculture, tout l'enjeu est de consolider les digues et d'empêcher les propriétaires fonciers et les élus de céder à la tentation. L'un des moyens de le faire est de changer d'échelle, de construire un cadre national contraignant pour rendre les intérêts locaux moins déterminants. La constitution de la lutte contre l'artificialisation et contre l'étalement urbain en enjeux nationaux est à comprendre dans cette perspective.

Tel est, brossé à très grands traits, le tableau classique de la confrontation entre les mondes agricoles et urbains, une confrontation nouée autour du marché foncier et arbitrée par les règlements d'urbanisme. Ce tableau reste celui qui dépeint le mieux la plupart des situations concrètes. De ce fait, il demeure très présent dans les débats publics et dans la littérature scientifique. Les revues de littérature produites par l'équipe du projet *Jasmin* ont bien montré que les rapports entre agriculture et urbanisation restent largement une guerre de territoires où un acteur faible doit se défendre contre un acteur fort. L'enjeu qui domine les débats et les réflexions reste de protéger l'agriculture, éventuellement contre elle-même.

LA LIGNE DE FRONT DISPARAÎT

La périurbanisation a toutefois brouillé les cartes. Pour bien le comprendre, il faut se garder d'une idée préconçue, à savoir que le périurbain est un état transitoire entre ville et campagne et que les bourgs et les villages du périurbain ne sont que les avant-postes du front urbain, appelés à rejoindre tôt ou tard la nappe urbaine, comme leurs homologues des banlieues. En réalité, le périurbain n'est pas la banlieue. Il correspond plutôt à l'avènement d'une nouvelle morphologie, où les fonctions urbaines prennent place dans des paysages d'allure rurale (Vanier et al. 2010). L'état périurbain est stable, car les ménages qui s'installent dans les campagnes proches d'une grande ville ne viennent pas seulement chercher un logement, ils recherchent également un cadre de vie, selon le rêve déjà ancien, formulé notamment par Ebenezer Howard (1998), de la ville-campagne. Ce faisant, les nouveaux habitants sont plutôt favorables à des règlements d'urbanisme restrictifs, à une forme de malthusianisme foncier (Charmes 2011). Ces nouveaux habitants ont en effet peu d'intérêts personnels dans l'urbanisation puisqu'ils possèdent tout au plus un jardin de quelques centaines de mètres carrés. Il s'agit avant tout pour eux de préserver le cadre campagnard dont ils bénéficient, ce qui veut dire protéger les espaces

non bâtis, et notamment les espaces agricoles. Comme ils sont rapidement plus nombreux que la population d'origine, notamment dans les villages, ils sont en mesure de faire traduire leurs attentes dans les règlements d'urbanisme.

La détermination et surtout la capacité des périurbains à préserver les espaces non bâtis fait que se construisent des espaces où activités agricoles et espaces urbains sont durablement entremêlés. Pour cette raison, la périurbanisation n'est pas la première étape d'une avancée du front urbain au terme de laquelle l'agriculture est appelée à ne plus jouer qu'un rôle résiduel. La périurbanisation correspond plutôt à la disparition d'une ligne de front ou si l'on préfère à sa démultiplication sur des dizaines, voire des centaines de communes (la couronne périurbaine de Paris comporte 1400 communes, celle d'une métropole comme Lyon en comprend près de 400).

Cet entremêlement est loin d'être une question secondaire. Tout d'abord, selon l'Insee, les couronnes périurbaines regroupent 23,4 % de la population française et couvrent environ 40 % du territoire national (cela alors que la définition de l'Insee est plutôt restrictive en comparaison des standards internationaux). Ces couronnes n'accueillent pas seulement des citadins en mal de campagne, elles constituent aujourd'hui le principal lieu d'exercice de l'agriculture : près des deux tiers des exploitations agricoles françaises (en nombre comme en superficie) se trouvent dans le périurbain (Masero 2013). Par ailleurs, plus de la moitié de la population des couronnes périurbaines françaises réside dans des villages (ou, plus exactement, dans des communes dont le noyau villageois principal compte moins de 2 000 habitants). L'entremêlement entre ville et campagne est d'autant plus fort qu'en même temps que des citadins se rapprochent des campagnes, de nombreux agriculteurs font le mouvement inverse et se rapprochent des villes. Ces derniers, s'ils apprécient leur cadre de vie et leur métier et souhaitent les défendre, apprécient tout autant de pouvoir accéder facilement aux ressources des villes (comme le montre l'enquête réalisée à Milan, Branduni & Colli *supra*).

Dans ce contexte, la question du foncier agricole n'est plus celle d'un territoire bien délimité qu'il faudrait défendre face à des agressions extérieures. Il n'y a plus un monde rural d'un côté et un monde urbain de l'autre, les deux se sont entremêlés et il s'agit à présent de savoir comment les faire fonctionner ensemble. D'où l'émergence de transactions sociales en lieu en place des anciennes oppositions, front contre front.

Cette situation est loin d'être nouvelle. Dès les années 1960, les observateurs du monde agricole pointaient l'extension des modes de vie urbains dans les campagnes et du côté des spécialistes de l'urbain, Françoise Choay, figure majeure de l'urbanisme, a fait publier dès 1976 un livre intitulé *La Rurbanisation ou la ville éparpillée* dans la collection dont elle avait la responsabilité au Seuil. Les auteurs, Gérard Bauer et Jean-Michel Roux, y détaillent

les mécanismes de la périurbanisation tels qu'ils sont toujours en vigueur aujourd'hui. Mais les représentations que la société se fait d'elle-même ont la vie dure et celle qui consiste à opposer purement et simplement ville et campagne est l'une des plus résistantes. Sans doute les discours des chercheurs et intellectuels sur la généralisation de l'urbain, sont-ils trop abstraits pour vraiment convaincre : les systèmes économiques et sociaux ont été bouleversés par l'urbanisation, mais les paysages campagnards, eux, ont demeuré.

Ainsi, sur le terrain, les acteurs sont restés longtemps prisonniers des vieilles images de la campagne mangée par la ville. Ce livre le montre, 50 ans après les débuts de la périurbanisation, les pratiques et les politiques qui prennent acte de l'entremêlement de la ville et de la campagne restent de l'ordre de l'innovation. C'est que la prise de conscience que le périurbain est un état durable et non transitoire a pris du temps. C'est seulement à la faveur d'une telle prise de conscience que des urbains et des ruraux ont pu abandonner l'idée qu'ils pourraient vivre chacun dans leur monde, dans des territoires qui leur seraient propres, pour en venir à se demander comment construire un monde commun, comment coexister dans des espaces partagés. Comme ce livre le montre, la chose n'est pas simple.

LES NOUVEAUX ENJEUX DE L'AGRICULTURE

Une première source de complexité et d'interrogation qui traverse plusieurs chapitres est l'ambivalence du soutien apporté par les périurbains aux activités agricoles. En effet, ils ne valorisent pas seulement l'agriculture pour ce qu'elle produit. Ils l'apprécient aussi pour les paysages qu'elle offre et plus largement en tant qu'élément d'un cadre de vie. De leur point de vue donc, l'agriculture est appréciée pour ses « externalités » positives. Cela perturbe fortement le système de production agricole. De nouveaux intérêts et de nouveaux acteurs viennent s'immiscer au cœur du système et redéfinir ses modalités de fonctionnement. De là naissent de nombreuses transactions.

Les évolutions sont multiples. La nouvelle donne bouleverse tout d'abord les équilibres entre les acteurs agricoles. Les exploitants bio ou écoresponsables, encore relativement marginaux il y a peu, ont de plus en plus le vent en poupe. Ils éprouvent encore des difficultés à trouver des terres, faute de reconnaissance ou de relations locales, mais les vents leur deviennent plus favorables. Cela tient évidemment aux mutations de la demande des consommateurs, mais pas seulement. Les voisins des exploitations agricoles sont en effet de plus en plus sensibles aux impacts sur leur santé du recours aux pesticides. Et du coup ils appuient les initiatives des collectivités locales en faveur de l'installation d'agriculteurs bio. Il en va de même pour des acteurs tels que Terre de liens dont la légitimité reste

encore limitée dans le monde agricole, mais qui trouvent des appuis forts, y compris financiers, dans le monde périurbain. L'importance des reconfigurations en cours apparaît au travers des tensions avec les agriculteurs en place, qui comprennent mal pourquoi on agit à leur détriment, lorsque par exemple on empêche leur extension sur des terres qu'ils convoitent pour favoriser l'implantation d'un exploitant bio (Baysse-Lainé *supra*).

Les transactions en cours entre villes et campagnes au sein du périurbain favorisent également une redéfinition des circuits de vente, et notamment le développement des circuits courts (Baysse-Lainé *supra*; Branduini et Colli *supra*). L'attention à ce sujet est liée à des enjeux environnementaux, et à la volonté politique de réduire les émissions de gaz à effet de serre occasionnées par le transport sur de longues distances. Mais d'autres facteurs jouent, notamment la demande pour de nouveaux rapports entre consommateurs et producteurs, dont témoignent les Amap (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne). Face à de telles attentes, le caractère périurbain de l'agriculture est une ressource. La proximité de la ville garantit tout d'abord une clientèle large pour une distribution en circuits courts. Au-delà, l'entremêlement à une échelle très fine des activités agricoles et des espaces urbanisés facilite l'établissement de relations personnelles et permet aux acheteurs d'avoir une connaissance plus approfondie du processus qui a conduit à la production de ce qu'ils achètent.

D'autres transformations des activités agricoles sont induites par des perceptions cette fois négatives de certains de leurs impacts. Le maraîchage est ainsi critiqué pour la dégradation des paysages occasionnée par le recours extensif aux bâches plastiques. L'élevage peut également être considéré comme nuisant, tant sur les plans olfactifs que sonores. Le voisinage entre agriculture et espaces urbanisés soulève également des problèmes pour la circulation des engins agricoles, ou pour les horaires de travail (le moissonnage tard dans la soirée n'est pas toujours du goût des habitants des pavillons voisins). Cela engendre de nombreux conflits. Ceux-ci sont peu abordés dans ce livre, mais ils ont déjà été largement examinés ailleurs, avec notamment les travaux menés à INRAE sur les conflits de voisinage dans les espaces périurbains (Melot & Torre 2012).

Le livre est beaucoup plus disert sur la redéfinition des finalités du métier d'agriculteur accompagnée par la périurbanisation. Dans nombre d'espaces où villes et campagnes s'entremêlent, la production de denrées alimentaires tend à n'être plus qu'une fonction parmi d'autres. Cette fonction peut même devenir secondaire, comme avec la mobilisation d'éleveurs pour l'entretien et la mise en valeur d'espaces naturels (Clément et al. *supra*, Laurens et al. *supra*): l'objectif principal n'est pas l'élevage à proprement parler, mais le nettoyage d'espaces envahis par la broussaille. De la même manière, des agriculteurs

peuvent être mobilisés pour entretenir ou même restaurer des corps de ferme dotés d'une valeur patrimoniale importante (comme à Milan, Branduini & Colli *supra*). D'autres agriculteurs, parfois les mêmes, peuvent être amenés à s'investir dans l'agritourisme, ou à développer une ferme pédagogique.

Plus largement, l'agriculture devient multifonctionnelle comme illustré dans ce livre avec les cas de la ferme du Rovéréaz à Lausanne (Jarrige et al. *supra*) ou avec diverses initiatives développées à Milan (Branduini & Colli *supra*). Dans une même exploitation, des démarches de valorisation du patrimoine croisent des actions pédagogiques, des initiatives pour l'entretien et la mise en valeur du paysage, ou encore la promotion des circuits courts. La production agricole n'est plus qu'une partie de l'activité du domaine et encore celle-ci se doit-elle d'être bio et non conventionnelle. Le cas de la ferme du Rovéréaz le montre, les activités impliquées nécessitent des compétences tellement précises qu'elles mobilisent des acteurs différents. L'exploitation multifonctionnelle devient une entreprise de taille significative, avec plusieurs directions et services spécialisés.

Cette multifonctionnalité de l'agriculture est favorisée par l'intervention d'acteurs extérieurs aux mondes agricoles. Cette implication se manifeste par trois leviers principaux. Le premier réside dans la réglementation des usages des sols et dans les documents de planification tels que les Scot. Ce point sera traité un peu plus loin.

Un deuxième levier d'intervention est ce que Coline Perrin appelle « l'animation foncière » (Perrin *supra*). Il s'agit, sans acquérir le foncier, de trouver des usagers intéressés par un projet particulier et de convaincre les propriétaires de les accueillir. Cette animation peut être pilotée par des acteurs du monde agricole, mais l'impulsion est souvent urbaine, comme lorsqu'elle est donnée par des municipalités ou des intercommunalités. Un troisième et dernier levier d'intervention est l'acquisition foncière. Posséder le foncier ne permet pas toujours d'y faire ce que l'on veut, mais lorsque le contexte s'y prête, il est possible de favoriser l'implantation d'une exploitation bio, d'attirer des maraîchers désireux d'écouler leur production en circuit court ou, tout simplement, d'éviter l'enfrichement. Lorsqu'elles sont le fait d'acteurs urbains, ces interventions directes sur les marchés fonciers bouleversent les habitudes établies et perturbent grandement les acteurs en place. Pour ces derniers, l'adaptation n'est pas facile. Le cas de Montpellier (Hasnaoui Amri & Perrin *supra*) le montre bien. La métropole a souhaité développer l'agriculture biologique en lien avec les marchés alimentaires locaux et favoriser des pratiques d'accueil éducatif à la ferme. Pour ce faire, la métropole a établi un partenariat avec la Safer, mais l'expérience n'a pas été concluante et la métropole a décidé d'intervenir en régie. Vue de la métropole, la Safer reste trop déterminée par les intérêts des agriculteurs et pas assez perméable aux perspectives urbaines.

QUAND LES URBAINS FONT LA LOI : L'AGRICULTURE SURPROTÉGÉE

Revenons sur les questions réglementaires. Celles-ci sont déterminantes : quand le droit est respecté, impossible de construire sur des terres si le règlement l'interdit. Or, sur ce terrain, les jeux sont complexes et ne peuvent être compris qu'en tenant compte des différentes échelles d'action. Répétons-le, si à l'échelle nationale, les acteurs des mondes agricoles sont vent debout contre l'artificialisation, et sont parvenus à en faire une cause nationale, à l'échelle locale, les volontés sont beaucoup moins tranchées, les points de vue des acteurs agricoles sont plus divers, certains d'entre eux étant favorables à l'ouverture à l'urbanisation. Du côté des mondes urbains, les échelles sont également déterminantes. À l'échelle nationale, dans les régions métropolitaines, la lutte contre l'artificialisation rejoint les préoccupations des aménageurs pour la maîtrise de la croissance urbaine et la lutte contre l'étalement urbain. À l'échelle des municipalités cependant, les choses sont moins claires. Pour s'en tenir au cas du périurbain, un point déterminant est la petite taille des communes. En France, selon le zonage de l'Insee, neuf communes périurbaines sur dix comptent moins de 2 000 habitants. À de telles échelles, ce sont des intérêts très locaux qui dominent. Comme on l'a dit plus haut, ces intérêts peuvent être favorables à l'urbanisation lorsque le conseil municipal est dominé par des gros propriétaires fonciers, mais dans les communes périurbaines la préoccupation dominante est de préserver un cadre de vie villageois. Cela s'exprime par des positions très fermes contre toute urbanisation supplémentaire.

Ces oppositions à l'urbanisation sont *a priori* favorables à la défense de l'agriculture : elles empêchent le classement des terres agricoles en terres à urbaniser et éloignent les propriétaires fonciers de la tentation d'une belle plus-value. Mais, le livre le montre, la radicalité des oppositions à l'urbanisation peut devenir problématique pour l'agriculture, comme lorsque ce n'est plus seulement la création de nouveaux lotissements qui est prohibée, mais toute nouvelle construction, y compris à vocation agricole.

Le monde agricole subit ici les conséquences de certaines dérives. Les habitants du périurbain et leurs élus observent en effet régulièrement des détournements d'usage de bâtiments agricoles. Des studios sont aménagés à l'étage de ce qui était d'abord un hangar pour loger certains des ouvriers de l'exploitation et puis le profil des locataires se diversifie, le rez-de-chaussée est à son tour aménagé pour des logements. Ce type d'évolution est d'autant plus problématique que les bâtiments ainsi transformés sont éloignés du noyau villageois et des réseaux urbains et qu'ils mitent le territoire communal. Comme indiqué par Nougariès (*supra*), cette urbanisation informelle est une des préoccupations majeures des élus des communes périurbaines. Un certain nombre de dispositifs sont

donc imaginés pour garantir la destination agricole des constructions. Interdire le raccordement à l'eau potable est ainsi un moyen d'empêcher les usages résidentiels. Cela peut toutefois être gênant pour l'exploitation. D'autres dispositifs sont encore plus gênants comme d'interdire purement et simplement toute construction dans les zones agricoles. De tels dispositifs redéfinissent ce qu'est une zone à vocation agricole. Ils mettent aussi en cause le hameau traditionnel car, dans certains cas, il devient impossible de construire une maison d'habitation nouvelle au moment de la reprise de l'exploitation : soit le vendeur doit partir, quitter son propre logement, soit le repreneur doit s'installer à distance. Il s'agit d'une évolution importante, qui entraîne une innovation, avec les hameaux agricoles (Nougarèdes *supra*). En offrant la possibilité de construire dans un espace dédié des bâtiments à vocation agricole, ces hameaux compensent l'inconstructibilité imposée aux exploitants. Cela permet de répondre aux besoins de stockage notamment. Cela engendre cependant des contraintes logistiques nouvelles, mettant en question le rapport de l'agriculteur à son exploitation (voir plus bas).

Une autre innovation réglementaire est soulignée dans le livre : elle porte sur la dimension temporelle du zonage plutôt que sur son contenu. Comme indiqué par Perrin (*supra*), il ne suffit pas de maintenir des terres en zone agricole pour empêcher le déclin de l'agriculture. Son maintien peut notamment se heurter à la « rétention foncière » (Renard 2009). Il s'agit d'une attente spéculative d'une évolution du zonage, évolution que certains espèrent accélérer en mettant leur terre en friche. D'autres établissent des baux précaires pour ne pas se lier trop longtemps les mains avec un exploitant et pouvoir saisir l'opportunité d'un classement en zone à urbaniser si elle se présente. Diverses innovations réglementaires sont apparues pour dissuader de telles anticipations. Elles se résument toutes à un point essentiel : l'engagement de la collectivité sur le temps long que le zonage n'évoluera pas. Les dispositifs les plus connus qui en ont résulté sont les zones agricoles protégées (les ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEN, PEAN ou PENAP selon les cas, voir Trédan & Perrin *supra*).

D'autres dispositifs doivent aussi être signalés, même si leur portée réglementaire et leur caractère contraignant sont moindres que les zonages qui viennent d'être mentionnés. Il s'agit des parcs naturels régionaux (PNR) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Les premiers sont très présents dans les couronnes périurbaines et sont depuis longtemps un espace de transaction entre mondes ruraux et citadins autour de questions telles que la valorisation du patrimoine bâti ou la protection du paysage. Là aussi, les mesures protectrices ont un caractère ambivalent, car elles ne font pas que préserver les activités agricoles, elles leur imposent des contraintes et des rôles nouveaux, comme cela a été dit plus haut à propos de la multifonctionnalité. Les Scot sont entrés plus récemment

dans le jeu des relations entre campagnes et villes. La question agricole était prise en considération dans les documents de planification, mais soit l'agriculture était traitée comme une filière spécifique dotée de ses enjeux propres, soit les terres agricoles apparaissaient comme des réserves foncières. Aujourd'hui, les Scot reflètent de plus en plus les évolutions discutées dans ce livre et peuvent même être porteurs d'innovations, comme lorsqu'ils inscrivent les agriparks au cœur de la planification d'une métropole (comme à Montpellier, Hasnaoui Amri & Perrin *supra*).

DERRIÈRE LE CONTRAT, LA JUSTICE EN QUESTION

Les demandes faites à l'agriculture ne peuvent pas être sans limites. Les agriculteurs restent confrontés aux exigences de leur principal secteur d'activité. Les exploitations sont soumises à des contraintes économiques avec lesquelles les acteurs locaux doivent composer s'ils veulent éviter l'enfrichement et maintenir l'agriculture sur leur territoire. Comme indiqué par Trédan & Perrin (*supra*), il ne suffit pas de créer une ZAP ou un PEAN pour préserver l'agriculture. Encore faut-il que des conditions favorables à son exercice soient réunies. L'agricultrice ou l'agriculteur idéal, qui entretient un patrimoine architectural ancien, qui produit des aliments bio, vend en circuit court, valorise le paysage et organise des visites pédagogiques de son exploitation doit aussi dégager un bilan positif lorsqu'elle ou il clôt son exercice en fin d'année. Là résident des marges de manœuvre pour les agriculteurs dans leur rapport avec les acteurs extérieurs à leur monde professionnel. Pourquoi pas restaurer un corps de ferme d'une grande valeur patrimoniale, mais il faut trouver les moyens de financer cette restauration, et pouvoir mobiliser les compétences nécessaires.

Sur ce terrain, une innovation réside dans le contrat. Ce qui est innovant ici n'est évidemment pas l'outil lui-même, mais le cadre de sa mobilisation. Le contrat est en effet à l'opposé de la relation qui prévaut quand activités agricoles et urbaines se tiennent de part et d'autre d'une ligne de front et luttent l'une contre l'autre. Dans sa conception idéale, portée par les courants philosophiques libéraux, le contrat exprime une forme de partenariat, un accord autour d'une transaction visant le bénéfice de chacun des partenaires. C'est le contraire d'une lutte antagoniste où l'on vise l'anéantissement de l'autre ou tout du moins son recul (mesuré ici par la perte de surface agricole).

Ce livre donne plusieurs illustrations de ce type de transactions. À Milan, la question de l'entretien du bâti agricole à valeur patrimoniale se règle dans un cadre contractuel négocié où l'agriculteur est vu comme un partenaire. À Montpellier, on a procédé par appel à candidatures avec critères d'évaluation bien définis (Hasnaoui Amri & Perrin *supra*;

Laurens et al. *supra*). Des collectivités nettement plus modestes peuvent aussi s'engager dans des démarches de conventionnement et de partenariat comme dans le cas de Clairia (Clément et al. *supra*) où la mairie, confrontée à l'enfrichement et à la rétention foncière, se mobilise pour redonner un usage agricole aux terres. Ce cas est particulièrement intéressant car il souligne à quel point le contrat n'est pas le tout de la transaction. Il en est plutôt l'expression formelle. En effet, les contrats ne sont signés qu'à l'issue d'un long processus où la mairie s'est engagée dans une large gamme d'actions. Elle s'est faite animatrice en prospectant auprès d'éleveurs et de viticulteurs ; elle a aussi réalisé des investissements pour attirer des exploitants intéressés, mais n'ayant pas les ressources financières nécessaires à leur implantation. La mairie a par ailleurs mobilisé divers leviers réglementaires non plus seulement dans une logique de préservation du cadre de vie, mais pour viabiliser des activités agricoles.

Bien évidemment, il y a souvent loin de la réalité à la vision idéale du contrat mise en avant par les libéraux. Les partenaires ne sont souvent pas égaux. Il faut ici se rappeler le contrat de mariage, officiellement pour le bénéfice mutuel des partenaires, mais dans la réalité au bénéfice surtout de l'homme. Il en va de même dans bien des contrats examinés ici. À Milan, les contrats témoignent largement de ces inégalités, où des grandes institutions dictent leurs conditions aux agriculteurs (Branduini & Colli *supra*). Pour un agriculteur installé depuis des décennies, il est délicat de ne pas signer et de prendre le risque de devoir quitter son exploitation. De l'autre côté, pour une institution comme l'Hôpital majeur, qui gère des terres en grand nombre et travaille avec de très nombreuses exploitations, le départ d'un agriculteur et son remplacement par un autre ont peu d'importance.

Les hameaux agricoles présentés par Nougaredes (*supra*) pourraient aussi être considérés comme une forme de contrat, d'échange : la municipalité interdit aux agriculteurs de construire des bâtiments nouveaux dans le périmètre de leur exploitation, mais en échange, elle aménage des zones dédiées, dans lesquelles les exploitants peuvent s'installer. Les bénéfices pour ces derniers sont une mutualisation facilitée des équipements, l'accès facilité, car partagé, aux réseaux, etc. Les hameaux agricoles correspondent d'ailleurs assez bien à la logique des coopératives.

Toutefois, le chapitre dédié au sujet montre que l'échange est inégal. D'abord, l'accès aux droits à construire dans ces hameaux est inégalement distribué, fonction de l'entregent des concernés. Ensuite, ces hameaux imposent des contraintes fortes aux agriculteurs. Les bâtiments ne sont plus implantés en tenant compte des contraintes propres aux exploitations, mais selon les intérêts de la commune. Il en résulte souvent un éloignement des lieux de stockage et des terres exploitées. Le logement des agriculteurs reste également un pro-

blème. Certes, certains hameaux incluent des habitations et, dans ce cas, les exploitants qui le souhaitent peuvent résider à proximité de leurs bâtiments techniques, mais habiter au milieu de hangars, dans ce qui ressemble fort à une zone d'activité, n'offre pas la même qualité de vie que d'habiter un hameau traditionnel, à proximité de ses parents par exemple. Enfin, les hameaux agricoles, perçus comme sources de nuisance et inesthétiques, sont souvent implantés à distance des noyaux villageois ou des centres bourgs, ce qui introduit une forme de ségrégation entre les ménages parqués dans les hameaux et les autres habitants du village.

*

* *

Au terme de cette postface, résumons l'essentiel. La périurbanisation ne doit pas être réduite à une extension de l'aire d'influence des villes, au fil de laquelle les campagnes sont appelées à devenir des banlieues. Elle est bien plus que cela : une redéfinition des rapports entre villes et campagnes, où les unes s'entremêlent durablement avec les autres. Ce faisant, avec la périurbanisation, campagnes et villes sont invitées à sortir de la confrontation pour nouer de nouveaux rapports, et notamment tenter de définir les conditions de leur coexistence. Cette évolution engendre diverses transactions, et fait émerger de nombreuses innovations, détaillées dans ce livre. Ces innovations s'inscrivent dans de multiples registres, qui vont de la définition des objectifs des exploitations agricoles au contrat, en passant par la réglementation et la planification. On peut voir là les germes d'une nouvelle alliance entre villes et campagnes (Jousseau 2017). Il ne faudrait cependant pas idéaliser les perspectives qui se dessinent. Les évolutions en cours soulèvent de nouvelles questions et posent de nouveaux problèmes. Le monde social, même reconfiguré, reste toujours traversé de conflits d'usages, de rapports de pouvoirs et d'inégalités. Les différents chapitres de ce livre le montrent bien.

RÉFÉRENCES

- Bauer G., Roux J.-M., 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Paris, Seuil, 192 p.
- Charmes É., 2011. *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Paris, Presses universitaires de France, 304 p.
- Comby J., 2010. « Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur », *L'Observateur de l'Immobilier* 75.
- Jousseau V., 2017. « La métropole peut-elle s'allier sans dominer? Récit pour une nouvelle alliance ville-campagne », *Pouvoirs locaux: les cahiers de la décentralisation* 111.
- Howard E., 1998 [1902 pour l'édition originale anglaise]. *Cités-jardins de demain*. Paris, Sens & Tonka.
- Langumier J., 2008. *Survivre à l'inondation: pour une ethnologie de la catastrophe*. Lyon, ENS éditions, 360 p.
- Masero J., 2013. « RGA 2010. Agriculture et territoires. Recul plus marqué des exploitations agricoles en zone urbaine », *Agreste primeur* n° 299, avril 2013, 4 p.
- Melot R., Torre A., 2012. « Introduction: Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains », *Économie rurale* 332: 4-8.
- Pistre P., 2011. « Migrations résidentielles et nouveaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines », *Espace, populations, sociétés* 3: 539-555.
- Poulot M., Aragau C., Rougé L., 2016. « Les espaces ouverts dans le périurbain ouest francilien: entre appropriations habitantes et constructions territoriales », *Géographie, économie, société* 18(1): 89-112.
- Rémy J., 2005. « Négociations et transaction sociale », *Négociations* 1: 81-95.
- Renard V., 2009. « Coût du logement: la question du foncier », *Informations sociales* 155: 48-57.
- Vanier M., Lajarge R., Cordobes S., 2010. « Pour des périurbains assumés », *Territoires* 2040 2: 21-32.

POUR CITER CE CHAPITRE

Charmes É., 2020. « Postface: De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes », in Perrin C. & Nougaredes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 333-346. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_postface

AFFILIATIONS DE L'AUTEUR

Éric Charmes, Université de Lyon, ENTPE Laboratoire Rives, Lyon, France, eric.charmes@entpe.fr

Le foncier agricole dans une société urbaine

Innovations et enjeux de justice

Coordination Coline PERRIN et Brigitte NOUGARÉDES

Dans des sociétés de plus en plus urbaines, l'aménagement des espaces agricoles redevient d'actualité. La gestion durable du foncier apparaît comme un principe pour soutenir l'adaptation de l'agriculture à la proximité urbaine et aux attentes de la société en matière d'alimentation, de paysage, d'environnement, d'insertion sociale et de revitalisation des territoires ruraux. Les acteurs locaux innovent. Un enjeu majeur dans ces innovations est d'articuler justice sociale et préservation de l'environnement. C'est la thèse développée ici à travers différentes études de cas.

Cet ouvrage présente une série d'initiatives locales de gestion publique du foncier et du bâti agricoles, en France méditerranéenne, en Suisse, en Italie et en Algérie. Replacées dans leur contexte territorial, ces initiatives témoignent de nouveaux agencements spatiaux, de nouvelles relations entre acteurs urbains et agricoles. Elles sont analysées à travers deux prismes : celui de l'innovation, pour éclairer la part du « nouveau » dans les processus de changement, et celui des enjeux de justice, pour montrer les répercussions sociales de ces changements. Ce livre combine des regards disciplinaires pluriels, en géographie, sociologie, urbanisme, architecture et économie. Il s'adresse à la communauté scientifique, aux étudiants et aux décideurs intéressés par le foncier agricole, l'aménagement rural et l'urbanisme.

